



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİNOP BOYABAT BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	48

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	3
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	4
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket	5
Tablo 8: Kira Süreleri İhalesiz Olarak Uzatılan Taşınmazlar	23
Tablo 9: Aydınlatma Abone Grubunda Yer Alabilecekken Ticarethane Abone Grubu Üzerinden Tarifelendirilen Yerler	44

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN: Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliđi Sendikası

EKAP: Elektronik Kamu Alımları Platformu

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

KDV: Katma Değer Vergisi

ÜFE: Üretici Fiyatları Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
2. Hurdaya Ayrılan Taşınmazların İlgili Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi
3. Taşınmazlara İlişkin Envanter, Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
2. Gecekondu Fonu İçin Banka Hesabı Açılmaması ve Gecekondu Fonu Kapsamında Gelen Nakdin Tahsis Amacı Dışında Kullanılması
3. İlçe Sınırları İçinde Faaliyette Bulunan Bazı İşyerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Ettirilmemesi
4. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhalesiz Olarak Uzatılması
5. Taşınmaz İşgallerinin Tespitine İlişkin Kontrollerin Yapılmaması ve Maktu Ecrimisil Bedeli Belirlenmesi
6. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
7. Toplu Ulaşım Hatlarına İlişkin İşletme Hakkının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması
8. Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
9. Hak Sahipleri Tarafından Düzenlenen Faturaların Tamamının Ödeme Emri Belgesine Bağlanmaması
10. Spor Kulübü ve Derneklere Bedelsiz Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi
11. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
12. Kiracılardan Tellaliye Harcı ve Diğer Hizmet Gelirleri Adı Altında Bedeller Tahsil Edilmesi

13. Hafriyat ve İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılamaması

14. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

15. Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesine İlişkin Herhangi Bir Faaliyetin Bulunmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Boyabat Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Belediyenin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunda belediyenin görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 14 meclis üyesinden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Boyabat Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı birim bulunmamaktadır. Başkan'a bağlı olarak memurlar arasından atanan 1, meclis üyeleri arasından görevlendirilen 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 10 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	130	33
Sözleşmeli Personel	17	17
Kadrolu İşçi	64	64
Geçici İşçi	-	-
Toplam	211	119
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	153	153

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Boyabat Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Boyabat Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kodl	Giderin Türü	Geçen Yııldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	22.605.000,00	-475.000,00	22.130.000,00	20.010.264,72	2.119.735,28	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.618.000,00	1.180.000,00	3.798.000,00	3.602.136,44	195.863,56	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	56.283.000,00	5.700.000,00	61.983.000,00	58.637.690,51	3.345.309,49	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	4.500.000,00	0,00	4.500.000,00	2.648.623,14	1.851.376,86	0,00
05	Cari Transferler	0,00	2.304.000,00	850.000,00	3.154.000,00	977.024,64	2.176.972,36	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	13.958.000,00	2.780.000,00	16.738.000,00	12.832.231,15	3.905.768,85	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	500.000,00	0,00	500.000,00	400.027,82	99.972,18	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	17.232.000,00	-10.035.000,00	7.197.000,00	0,00	7.197.000,00	0,00
Toplam		0,00	120.000.000,00	0,00	120.000.000,00	99.107.998,42	20.891.998,58	0,00

Boyabat Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 120.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ödenek bulunmadığından 2022 yılı ödenek toplamı 120.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 99.108.001,42 TL bütçe gideri yapılmış, 20.891.998,58 TL ödenek iptal edilmiştir. 2023 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	6.133.000,00	8.504.220,00	6.968,21	8.497.251,79	138,55
03- Teşebbüs ve	7.952.000,00	12.538.660,10	145.912,27	12.392.747,83	155,84

Mülkiyet Gelirleri					
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.311.000,00	3.213.654,35	0,00	3.213.654,35	139,06
05- Diğer Gelirler	66.602.000,00	68.181.259,61	678,50	68.180.581,11	102,37
06- Sermaye Gelirleri	36.852.000,00	12.810.976,68	0,00	12.810.976,68	34,76
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	119.700.000,00	105.248.770,74	153.558,98	105.095.211,76	87,69

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %87,69 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar %139,06 ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %155,84 beklenenin üstünde, vergi gelirleri ise %138,55 beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	22.605.000,00	20.010.264,72	88,52
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.618.000,00	3.602.136,44	137,59
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	56.283.000,00	58.637.690,51	104,18
04- Faiz Gideri	4.500.000,00	2.648.623,14	58,86
05- Cari Transferler	2.304.000,00	977.027,64	42,41
06- Sermaye Giderleri	13.958.000,00	12.832.231,15	91,93
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	400.027,82	80,01
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	17.232.000,00	0,00	0,00
Toplam	120.000.000,00	99.108.001,42	82,59

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %82,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz gideri, bütçe hazırlanırken yapılan öngörülerin altında kalarak %58,86 oranında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	4.777.146,01	4.810.391,75	8.504.220,00	0,70	76,79
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.400.423,48	8.655.662,11	12.538.660,10	60,28	44,86
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	474.006,56	5.014.471,05	3.213.654,35	957,89	-35,91
Diğer Gelirler	25.160.173,77	36.463.921,57	68.181.259,61	44,93	86,98
Sermaye Gelirleri	13.741,18	0,00	12.810.976,68	-100,00	100,00
Toplam	35.825.491,00	54.944.446,48	105.248.770,74	53,37	91,55

Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	42.939,87	153.558,98	0,00	
Net Toplam	35.825.491,00	54.901.506,61	105.095.211,76	53,25	91,43

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 50.193.705,15 TL'lik (%91,43) artış göstermiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	11.695.185,18	13.113.497,30	20.010.264,72	12,13	52,59
SGK Devlet Prim Giderleri	2.097.741,25	2.197.549,70	3.602.136,44	4,76	63,92
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.850.668,97	23.233.869,72	58.637.690,51	30,16	163,73
Faiz Giderleri	72.843,87	3.902.772,73	2.648.623,14	5.257,72	-32,13
Cari Transferler	216.756,78	2.017.253,02	977.027,64	830,65	-51,57
Sermaye Giderleri	11.831.939,18	10.087.519,33	12.832.231,15	-14,74	27,21
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	400.027,82	0,00	100,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	43.765.135,23	54.552.461,80	99.108.001,42	24,65	81,67

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 44.555.539,62 TL (%81,67) artmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 99.108.001,42 TL, Net Faaliyet Geliri 105.095.211,76 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 5.987.210,34 TL olarak gerçekleşmiştir.

Boyabat Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Boyabat Belediyesi Personel Ltd Şti	10.000,00	10.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Boyabat Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları belirlenmemiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almasına rağmen bu hususta tekrarlanan eğitim çalışmaları bulunmadığından yeterli değildir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, hazırlanmamıştır.

Nüfusu 50.000'in altındaki belediyelerde stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmadığından İdare performans programı, hazırlanmamış ve yayımlanmamıştır.

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.

İdare tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmamıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi kurulmadığından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sinop Boyabat Belediyesi yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince Belediyeye tahsisli olarak kullanılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer bir düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği şeklinde yapılmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödeneceğine dair hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin, tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili alt kodlar itibarıyla izlenmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Nitekim bu husus Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesi 5'inci fıkrasında;

“Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir.” şeklinde hüküm altına almış 1, 2, 4 ve 6’ncı fıkraları ile diğer düzenlemeleri yapılırken, 188, 189, 190, 191, 192 ve 193 ve 203’üncü maddelerinde tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü düzenleri hesabı veya 252 Binalar hesabında, ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğünün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra numaralı Genel Tebliği’nin “Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri” başlıklı 7’nci maddesi gereği tahsisli kullanan idare tarafından 257 Birikmiş Amortismanlar hesabında, bu hesaplar karşılığında da 500 Net değer hesabında izlenmesine yönelik hesap işleyişleri düzenlenmiştir. Anılan Yönetmeliğe göre 2021 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da ilgili varlık hesapları itibarıyla 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, bu hesaplar karşılığı 500 Net Değer Hesabı itibarıyla da 11 Tahsis Edilen Taşınmazlar, 12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, 13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı şeklinde ikinci düzey alt kodlara yer verilmiştir.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsis eden ve tahsisli kullanan kurumların muhasebe kayıtlarının nasıl gerçekleştireceğine dair “1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi” başlığı altında aynen;

“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin

harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama kavramı gereği idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu durumdaki taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Yapılan incelemede; Belediye tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen ve değer tespitleri yapılmamış olan 10 adet arsa niteliğindeki taşınmaz ile diğer kamu idarelerince Belediyeye tahsisli kullanılan ve değer tespitleri yapılmamış olan 2 adet arsa niteliğindeki taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

BULGU 2: Hurdaya Ayrılan Taşınırların İlgili Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin, usulüne uygun olarak hurdaya dönüştürülen taşınırlarının kayıtlı değerlerinin ve amortisman tutarlarının, ilgili varlık ve amortisman hesaplarından çıkarılarak, hurda varlıklara ve bunların amortisman tutarlarına ilişkin hesaplara aktarılmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış” başlıklı 28'inci maddesinde; “(1) (Değişik: 14/3/2016-2016/8646 K.) Ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirilir.” denildikten sonra, komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırlar için “Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı” düzenleneceği, hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırların harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacağı, harcama yetkilisince oluşturulacak komisyon tarafından ekonomik değerinin olmadığı veya teknik, sağlık, güvenlik ve benzeri nedenlerle imha edilmesinin şart olduğuna karar verilen taşınırların ise harcama yetkilisinin onayı ile imha edileceği hükme bağlanmıştır.

Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı da aynı Yönetmelik'in “Belge ve cetveller”

başlıklı 10'uncu maddesinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılması öngörülmüş, 225'inci maddesinde de bu hesabın işleyişine açıklık getirilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 228 ve 229'uncu maddelerinde de, bahse konu varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının izlenmesine yönelik olarak 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanımına dair esaslar belirlenmiştir.

Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 04.11.2015 tarih ve 47 sıra No.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde; "... (7) *Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanına tabi tutulur. ...*" hükmü yer almaktadır.

Yönetmelikler ve Tebliğ'in söz konusu hükümleri gereğince, taşınırların oluşturulan bir komisyon marifetiyle ve düzenlenecek Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ile hurdaya ayrılma işlemlerinin yapılması, hurdaya ayrılan taşınırlar ve bunlar için ayrılmış olan amortisman tutarlarının, ilgili oldukları maddi duran varlık hesaplarından çıkarılarak 294 ve 299 kodlu hesaplarda izlenmesi gerekmektedir. Bu suretle, hurdaya ayrılan herhangi bir taşınır satılmak suretiyle ekonomik bir değer yaratıldığında, satış bedeli ile bu taşınırın net değeri (edinim değeri-amortisman tutarı) arasındaki olumlu veya olumsuz fark muhasebe kayıtlarında izlenebilecek, dolayısıyla bu farkın gelir ya da gider olarak hesaplara yansıtılması sağlanabilecektir.

Yapılan incelemede Belediyenin kullanım imkânını yitiren taşınırlarının fiziken idarenin hurda ambarında tutulduğu; "Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı" ile hurdaya ayrılan bu taşınırlardan demirbaş niteliğinde bulunanların 255 Demirbaşlar Hesabından, 15 adet taşıt aracının da (çöp kamyonu, itfaiye tankeri, minibüs, kamyon, ambulans, cenaze aracı) 254 Taşıtlar Hesabından, yine bunlara ilişkin ayrılan amortisman tutarlarının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabından çıkışlarının yapılmadığı; hurdaya ayrılmakla demirbaş ve taşıt niteliğini kaybederek "diğer duran varlıklar"a dönüşen bu taşınırların kayıtlı değerlerinin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, ayrılan amortisman tutarlarının da 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmek üzere muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla, 2022 yılı Bilançosunda 254 Taşıtlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında, hurda taşınırların muhasebe hesaplarında kayıtlı değerlerine ilişkin tutarlar kadar fazlalıkla hataya neden olunmuştur. 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ise Bilançoda hiç yer almamaktadır.

BULGU 3: Taşınmazlara İlişkin Envanter, Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların envanterlerinin yapılmadığı, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin envanter çalışması sonuçlarına uygun olarak düzenlenmediği ve söz konusu taşınmazların değerlendirme çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte, içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "tapuda kayıtlı olan taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası, yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde "(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır." denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de, taşınmazlar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yapılan incelemede; Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların envanter işlemlerine ilişkin bir çalışma yapılmadığı, taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin bu envanter çalışmasının sonuçlarına uygun olarak düzenlenmediği ve tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenebilenler için maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenler için ise rayiç değer tespit çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla, muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envanter işlemi yapılmaması, envanter sonucuna yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda 2022 yılı Bilançosu, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür. Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı

maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için yediyüzellibeş Türk Lirası (2022 yılında 755 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu işçilerin kullanılmamış ücretli yıllık izin hakkı bulunduğu, bu işçilerden bazılarının birikmiş izin hakkının da 100 günün üzerinde olduğu görülmüştür. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları karşılığında işçinin son ücreti dikkate alınarak, izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 2: Gecekondu Fonu İçin Banka Hesabı Açılmaması ve Gecekondu Fonu Kapsamında Gelen Nakdin Tahsis Amacı Dışında Kullanılması

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki Hazine taşınmazlarının satış bedelleri üzerinden Genel Bütçeden aktarılan gecekondu fonu payının toplanması maksadıyla ilgili bankada bir fon hesabı oluşturulmadığı, bu kapsamda elde edilen gelirlerin de tahsis amacı dışında belediyenin diğer hizmetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması için kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon teşkil edileceği belirtilmiş, aynı Kanun'un 13'ncü maddesinde ise; "*Buna göre 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:*

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) İslah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır." denilmek suretiyle fonda toplanan paraların hangi amaçlar için kullanılacağına açıklık getirilmiştir.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında;

"Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. (...) Bu paylar

tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. (...)” hükmüne yer verilmek suretiyle 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamındaki fonların kaynağı belirlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir kaydedileceği, diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında yapılan satışlar nedeniyle Belediyeye aktarılan tutarlar için Gecekondu Kanunu'nda öngörüldüğü üzere Belediye hesaplarının bulunduğu kamu bankasında ayrı bir özel hesap açılmadığı ve bu kapsamda 2018 yılında gelen toplam 44.715,97 TL'lik nakdin Belediyeye ait cari banka hesaplarında takip edildiği ve mevcut nakdin fonun amacına aykırı olarak Belediyenin diğer hizmetlerine karşılık olan cari giderleri için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla; ilgili kaynaklardan sağlanan nakdin bir “gecekondu fonu hesabı”nda izlenip değerlendirilmemesi ve söz konusu nakdin tahsis amacı dışında Belediyenin diğer giderlerinin karşılanmasında kullanılması, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: İlçe Sınırları İçinde Faaliyette Bulunan Bazı İşyerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Ettirilmemesi

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerinin bir kısmına ait çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin oluşturulmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinde;

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.” denilmektedir.

Anılan Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında da çevre temizlik vergisinde öngörülen muafiyetler düzenlenmiş, özel işletmelere ait herhangi bir muafiyet ya da

istisnaya yer verilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmiştir. 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te sıhî ve gayrisıhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılmasında belediyeler yetkili idare olarak tanımlanmış olup, söz konusu Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. 17.6.1989 tarih ve 20198 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde ise özel mevzuatlarına tabi olarak faaliyetlerini yürüten ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmeyecek işyerleri ile ilgili muafiyetler belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Boyabat ilçesi sınırları içerisinde faal 1.149 adet işyerine Belediye tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, bunlardan başka özel mevzuatlarına tabi olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyet gösteren işyerleri de bulunduğu, buna karşın Belediye kayıtlarında 238 adet işyerinin çevre temizlik vergisi mükellefi olduğu, dolayısıyla, işyeri açma ve çalışma ruhsatı muafiyeti bulunan işyerleri de dikkate alınmak kaydıyla, asgari 911 işyeri için çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği ve bu işyerleri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatı gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan iş yerleri için çevre temizlik vergisi mükellefiyeti oluşturulmaması 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na aykırılık teşkil etmekte, bu verginin takip, tahakkuk ve tahsilatına ilişkin eksiklikler de Belediyenin gelir kaybına uğramasına neden olmaktadır.

BULGU 4: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhalesiz Olarak Uzatılması

Belediye tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Kapsamında ihaleli olarak kiraya verilen muhtelif taşınmazların kira sürelerinin, Belediye Meclis Kararı ile belirlenen ücret tarifesinde yer verilmek suretiyle, her yıl ihalesiz uzatılarak devam ettirildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediye

mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise aynı Kanun’un 35’inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un 75 inci maddesinde ecrimisil ve tahliye süreci; “*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.*

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” hükümleri ile düzenlenmiştir.

İlgili hükümlere binaen kamu hukuku bağlamında, belediye taşınmazlarının 3 yıla kadar

kiralınmasına belediye encümenince, 3 yılı aşan kiralamalara ise belediye meclisince karar verilmesi gerektiği ve kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

Bununla birlikte 2011 yılında yasalaşan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Konut ve Çatılı İşyeri Kiralarını düzenleyen 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında “*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır*” hükmüne yer verilerek, belediyelerin konut ve çatılı işyerlerine ilişkin kiralama usullerinin Borçlar Kanunu hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

Aynı Kanunun, Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesinin düzenlendiği 347'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir*” hükmü ile on yıla kadar kira sürelerinin uzatılabileceği anlaşılmaktadır.

Tablo 8: Kira Süreleri İhalesiz Olarak Uzatılan Taşınmazlar

Taşınmazın Cinsi	İhale Tarihi	İhale Süresi	Adresi
Konut (Lojman)	25.11.2014	3 Yıl	Camikebir Mah. Panayır Cad. No:1 D:8
Çay Bahçesi	18.08.2004	1 Yıl	Stadyum Caddesi Tayyareci Nuri Bey Parkı
Çay Bahçesi	18.03.1993	1 Yıl	Kemaldede Mah Köprü Başı Çay Bahçesi
Çay Bahçesi	17.06.2009	1 Yıl	Çamlıca Mah. Alparslan Türkeş Parkı

Borçlar Kanunu'nun 347'nci maddesinde yer alan on yıllık uzama süresi kapsamında listenin birinci satırında yer alan taşınmaz hariç diğerlerinin bu süreyi de geçtiği görülmektedir. Belediyeye ait bu taşınmazlar çok uzun süre (1993, 2004, 2009) önce kiraya verildiği halde bu tarihten sonra hiç ihale edilmemiş ve kira sözleşmeleri bu güne kadar uzatılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında; hatalı işlem kabul edilmiş ve 2023 yılı içerisinde meclis kararı alınarak uygulama gerçekleştirildiği görülmüştür.

Bu itibarla; sözleşme süresi dolan ve Borçlar Kanunu'na göre on yıllık uzama süresi de geçen taşınmazlara ilişkin kiralamaların ihalesiz olarak Belediye Meclisi Kararı ile uzatılması 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 6098 sayılı Borçlar Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 5: Taşınmaz İşgallerinin Tespitine İlişkin Kontrollerin Yapılmaması ve Maktu Ecrimisil Bedeli Belirlenmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların üzerinde işgal olup olmadığına ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı ve işgal olması durumunda tahsil edilecek olan ecrimisil bedelinin ise maktu olarak ücret tarifesinde yer verilmek suretiyle belirlendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme görev ve yetkisi belediye başkanına verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde ise taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerde üst yöneticinin belediye başkanı olduğu; ikinci fıkrasında; mahalli idarelerde üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, taşınmazlar kamu kaynağı olup belediyelerde bu kaynakların etkili, ekonomik, ve verimli kullanılması ile kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden üst yönetici olan belediye başkanı sorumludur.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde ecrimisil ve tahliye süreci düzenlenmektedir. 75'inci madde hükümlerine göre; idarenin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği ve işgal edilen taşınmaz malın bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ifade edilmiştir.

İşgal durumuna yönelik olarak muhasebe kayıtlarında ecrimisil tahakkuk ve tahsilat tutarlarına rastlanmadığı gibi belediyenin harcama birimlerinin çalışma usul ve esasları hakkında yönetmeliklerde Belediyenin herhangi bir birimine taşınmaz malların üzerinde işgal

olup olmadığının tespit ve kontrolüne ilişkin yetki, görev ve sorumluluk tanımlanmadığı, dolayısıyla Belediyenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmaz malların gerçek veya tüzel kişilerce işgal edilip edilmediği noktasında Belediye tarafından herhangi bir kontrol faaliyeti yapılmadığı görülmüştür.

Diğer taraftan ecrimisil bedellerinin, Belediye Meclisi tarafından 2022 yılı Belediye Ücret Tarifesi dâhilinde taşınmazın metrekaresi üzerinden maktu bir tutar olarak belirlenerek karara bağlandığı, tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar üzerinde işgal olup olmadığının takip edilmemesi, işgalin tespiti halinde istenecek ecrimisilin ise taşınmazın cinsine, bulunduğu yere ve kullanım şekline göre ayrı ayrı belirlenmesi gerekirken, metrekare cinsinden maktu bir tutar olarak belirlenmesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 6: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında yapılan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin kapsam ile ilgili bazı hükümlerinin, mahalli idarelerde kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin hukuki düzenlemelere aykırı olduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında, belediyelerde sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin esaslara dair, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde de sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar ile sınırlı olduğuna dair hükümlere yer verilmiştir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" hükümlerini düzenleyen dördüncü bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde de, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olduğu, tavan tutan aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi

kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye başkanının teklifi üzerine, belediye meclisince sosyal denge tazminatı verilmesi yönünde alınan karara istinaden yapılacak sözleşmede, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece, ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmekle yetkilidir. 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde bu sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmişken, sosyal denge tazminatı sözleşmesini, toplu sözleşme gibi değerlendirmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında hükümler koymak mümkün değildir.

Bu çerçevede Belediye ile anılan sendika arasında imzalanan 2020-2022 yıllarına ilişkin Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'nin "Sözleşmenin dayanağı ve amacı" başlıklı 1'inci maddesinin (a) bendinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri sözleşmenin dayanağı olarak belirtilmiş, (b) bendinde ise;

"Bu sözleşme ile; sözleşmenin tarafı olan işverenin mali gücünün elverdiği ölçüde kamu görevlilerinin ekonomik durumunu geliştirmek, sosyal ve kültürel düzeylerini yükseltmek, geleceğe güvenle bakmasını temin etmek, insanca yaşamasını sağlamak, aynı işi yapan kişiler arasında ücret dengesini sağlamak, emeğin karşılığını almak, adaletli ücret dağılımını temin etmek, ekonomik ve sosyal barışı sağlamak, çalışma performansını artırarak verimli, demokratik ve katılımcı çalışma düzenini oluşturmak ve sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek amaçlanmıştır." denilmekle bu sözleşmenin tarafları arasında sağlanmaya çalışılan anlaşma konusu hususlar, amaç olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Yapılan incelemede bahse konu toplu sözleşmede, yukarıda belirtilen Kanunlar ve Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme hükümlerine aykırı olarak aşağıda belirtilen hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir. Şöyle ki;

- Sosyal denge tazminatı sözleşmesinin konusu kamu görevlilerine yapılacak sosyal denge tazminatı ödemelerinin tutarı ve ödenme esasları olması gerekirken, sözleşmenin henüz 1'inci maddesinde, sözleşmenin kapsam ve amacı sosyal denge tazminatından çok farklı ve çok geniş alanlara yaygınlaştırılmıştır.

- Sözleşmenin 5'inci maddesinin (b) bendinde sözleşme aidatı oranının taban aylığı ile ilişkilendirilmesi BEM-BİR-SEN Ana Tüzüğü'nün "Sendika üyelik aidatı" başlıklı 49'uncu maddesinde tanımlanan aylık üyelik ödentisi ile bağdaşmamaktadır.

• Sözleşmenin 7'nci maddesinde "İşverenin Hak ve Yükümlülükleri", 8'inci maddesinde "Sendika ve Üyelerin Hak ve Yükümlülükleri", 9'uncu maddesinde "Sendikal Çalışmalar", 10'uncu maddesinde "Sosyal Haklar ve Eğitim", 11'inci maddesinde "İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti" başlıkları altında yer verilen hükümler, sözleşmenin konusu ile bağdaşmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında; hatalı işlem kabul edilmiş ve 2023 yılı içerisinde yapılacak olan sözleşme kapsamında mahalli idarelerde kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin hukuki düzenlemelere uyulacağı bildirilmiştir.

Bu itibarla, Belediye ile anılan sendika arasında bağtlanan sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmenin içeriğe ilişkin söz konusu hükümleri, 4688 sayılı Kanun, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, BEM-BİR-SEN Ana Tüzüğü ile 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup Borçlar Kanunu hükümlerince de geçerliliğini yitirmektedir.

BULGU 7: Toplu Ulaşım Hatlarına İlişkin İşletme Hakkının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması

Belediye sınırları dâhilinde belirlenen güzergâhlarda çalışan 25 adet (faal 8 adet) dolmuş ile 51 adet (faal 31 adet) taksiye daha önce Trafik Komisyonu Kararları tanınan işletme hakkının süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın kullanıldığı görülmüştür

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde, karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına tanınmışken, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın "Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı 5'inci maddesinde de ticari plakaların verilme usul ve esaslarını belirleme yetkisi yine trafik komisyonlarına tanınmıştır.

Ancak 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdukmak, işletmek ve işlettirmenin belediyelerin yetkisi dahilinde olduğu, bu hizmeti

Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği düzenlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde yer alan, “(...) belediyelerin (...) satım, hizmet (...)kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre toplu taşıma hakkının ihale ile verilmesi gerekmektedir.

Aynı Kanun'un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinin;

“Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükümleri gereğince de kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı;

“(…)

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir

şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

(...)

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”

Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı ise;

“ (...)

Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağını kabulü gerekmektedir.”

şeklindedir.

İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde, toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu açıktır. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat verme veya hizmet satın alma usullerinden biri ile Belediye tarafından üçüncü kişilere gördürülmesi de mümkündür. Ancak bu hakkın ihale yoluyla rekabete uygun, saydam ve sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin bu hakkını mevzuata uygun şekilde

ihale yapmadan doğrudan meclis, encümen veya belediye başkanı kararına dayanarak ve süresi belli olmayacak şekilde dağıtması, satması, devretmesi veya her ne surette olursa olsun kullandırması mümkün değildir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat ve hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Yapılan incelemede, Boyabat ilçe sınırları içerisinde toplam 25 adet dolmuş ve 51 adet taksi plakasının 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi hükümlerince il ve ilçe trafik komisyonlarına tanınan yetki çerçevesinde Trafik Komisyonu Kararları ile süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın verildiği, 8 adet dolmuş ve 31 adet taksiye ait olan ruhsatlı plakanın halen faal olarak kullanıldığı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe geçmesinden sonra ruhsatlı plakalarla tanınan işletme hakkının sürdürülmesi kapsamında herhangi bir ihale gerçekleştirilmediği ya da işletme hakkının sonlanmasına dair herhangi bir süre belirlenmediği, bu hatlarda yolcu taşıma yetkisi kazanan işleticilerin bu yetkiyi, kazanılmış hak kapsamında, herhangi bir süre sınırlamasına tabi olmadan kullandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla, imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri olmadan ve ihale usulleri uygulanmadan süresiz olarak toplu taşıma yetkisinin devri, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve bu yöndeki yargı kararlarına aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen mal alımları ile yapım işlerine ilişkin ödenen Katma Değer Vergisinin (KDV) 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedilmek suretiyle indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (1/3-g) maddesinde, genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve

hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin “Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi” başlıklı (I/B-2) bölümünde; “3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir” düzenlemesi yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerince, belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin katma değer vergisinin kapsamı içinde değerlendirilmesi öngörülmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin “yol yapım işlerinde kullanılmak üzere agrega mal alımı, canlı hayvan pazarı yapım işi, elektrik alımı, Kırkkızlar mevkiî günübürlük tesisi ve seyir terası yapım işi, seyir kulesi yapım işi” gibi bir takım mal alımı ve yapım işlerine ilişkin ödemelerde 191 İndirilecek KDV hesabı kullanılmak suretiyle muhasebe kaydı gerçekleştirildiği, oysaki bu giderlerin, Belediyenin fatura karşılığı gelir getirici nitelikte olan iktisadi herhangi bir faaliyeti ile ilişkili olmadığı, bu nedenle ödenen KDV tutarlarının indirime konu edilmemesi gerektiği tespit edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle 2022 yılında KDV oranları %18, %8 ve %1 oranlarında değişen mal alımı ile yapım işlerine ilişkin ödemelerde 191 İndirilecek KDV Hesabının kullanılması sonucu, bu hesapta 1.836.982,91 TL tutarında fazla kayıt gerçekleşmiştir.

Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetleri kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine ilişkin KDV'yi indirim konusu yaparak 191

İndirilecek KDV hesabına kaydetmesi neticesinde;

- Ay sonlarında 191 İndirilecek KDV hesabı ile 391 Hesaplanan KDV hesabının karşılıklı mahsuplaşması sonucu, yapılan hatalı kayıt tutarları kadar, her ay 190 Devreden KDV hesabına indirim yapılabilecek KDV devredilmiştir.

- Nihai tüketici olarak kullanılmak veya tüketilmek üzere satın alınmış olan taşınır mallara ilişkin ödenen KDV ilgili varlıkların maliyet bedeline eklenmemiş dolayısıyla bu tutarlar kadar 15 Stoklar hesap grubundaki ya da 25 Maddi duran varlıklar hesap grubundaki varlık değerleri olması gerekenden daha düşük tutarda gerçekleşmiştir.

- Nihai tüketici olarak kullanılmak veya tüketilmek üzere satın alınmış mal ve hizmetlere ilişkin olan ve indirim konusu yapılamayacağından gider olarak kaydolunması gereken KDV tutarı kadar 630 Giderler hesabı olması gerekenden daha düşük tutarda gerçekleşmiştir.

- Yıl sonunda faaliyet gelir ve giderlerinin durumuna göre şekillenen faaliyet sonucu, 630 Giderler hesabına yansıtılmayan KDV tutarı kadar fazla gerçekleşmiştir. (Boyabat Belediyesinde 2021 yılı sonunda olumlu faaliyet sonucu gerçekleşmiştir.)

- Ödenmesi gereken KDV'nin oluşmaması ya da azalmasına neden olunmuştur.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'na aykırı olarak niteliği itibarıyla indirim konusu yapılamayacak KDV tutarlarının 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedilmesi sonucunda 2022 yılı Bilançosunda 190 Devreden KDV hesabı fazla, 150 İlk madde ve malzeme hesabı, 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı, 252 Binalar hesabı ile 255 Demirbaşlar hesabı eksik ve 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabı fazla gösterilmek suretiyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 9: Hak Sahipleri Tarafından Düzenlenen Faturaların Tamamının Ödeme Emri Belgesine Bağlanmaması

Belediyeye yapılan iş, mal veya hizmetler karşılığı hak sahipleri tarafından düzenlenerek idareye verilen faturaların ödeme emri belgesine bağlanmadan bekletildiği, dolayısıyla bu faturalara karşılık tutarların ilgili olduğu yıl bütçesi ile ilişkilendirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde Kanun'un amacı; "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek" olarak ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un; "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu; "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde bütçelerden harcama yapılabilmesinin, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkün olduğu; "Giderin gerçekleştirilmesi" başlıklı 33'üncü maddesinin ilk fıkrasında, bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekliliğine bağlı olduğu, giderlerin gerçekleştirilmesinin ise harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı;

33'üncü maddenin ikinci fıkrasında ise gerçekleştirme görevlilerinin, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması sürecinde görev sorumluluğu bulunduğu, "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği, ancak, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedileceği ve gelir kaydedilen tutarların, mahkeme kararı üzerine ödeneceği, "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde; muhasebe hizmetinin gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleri olduğu ve bu işlemleri yürütenlerin muhasebe yetkilisi olduğu, ayrıca muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumluluğu bulunduğu, hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabının niteliğinin düzenlendiği 248'inci maddesinde de; bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, 249'uncu maddesinde ise bütçe emanetlerine alınan tutarların, ilgililerine, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri kapsamında, harcama süreci kısaca özetlenecek olursa; kamu idaresince bir harcama yapılabilmesi için ilk olarak harcama yetkilisi tarafından harcama talimatı verilmesi gerekmekte olup verilen harcama talimatı doğrultusunda iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme görevlileri tarafından gerçekleştirme belgelerinin düzenlenerek ödeme emri belgesine bağlanarak harcama yetkilisinin onayına sunulması gerekmektedir. Harcama süreci, ödeme emri belgesine bağlanan ödeme evraklarının, muhasebe yetkilisi tarafından imzalanarak idarenin nakit durumuna göre nakden veya mahsuben hak sahibine ödemenin yapılması veya bütçe emanetine alınması suretiyle son bulmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un "Muhasebe sistemi" başlıklı 49'uncu maddesinde; kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı, "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği ve bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının şart olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediyeye yapılan iş, mal veya hizmetler karşılığı, hak sahipleri tarafından düzenlenerek ödemenin gerçekleştirilmesi için Belediyeye verilen faturaların uzun süreler ödeme emri belgesine bağlanmadan birimlerde bekletildiği; muhasebe servisinin, ödenmesi talebiyle Belediyeye gönderilen faturalar ile ilgili herhangi bir bilgisinin bulunmadığı ve söz konusu ödeme taleplerini muhasebe sisteminde Belediyenin borcu olarak kayıtlara geçiremediği; bu suretle ödeme aşamasında giderin gerçekleştiği yıl bütçesi ile ilişkilendirilemediği ve giderin gerçekleşme yılından farklı bir yıl bütçesinden ödemede

bulunulduğu tespit edilmiştir.

Yapılan iş, alınan mal veya gerçekleştirilen hizmetlere karşılık hak sahipleri tarafından düzenlenerek Belediyeye verilen faturaların gerçekleştirme görevlileri tarafından ödeme emri belgesine bağlanmadan bekletilmesi ve ödemelerinin ileriki yıllara sarkıtılması nedeniyle;

- Hak sahiplerinin bu alacaklarına ilişkin icra yoluna başvurması durumunda Belediyenin icra ve mahkeme masrafları ile gecikme cezalarına muhatap olma riski oluşmakta,
- Belediyeye yapılan iş, mal veya hizmetler karşılığında nakden ödenemeyen tutarların, Belediyenin tuttuğu emanet kaynaklar olarak, muhasebe kayıtlarında 320 Bütçe Emanetleri Hesabı ile izlenmemesi sonucu, belediyenin yükümlülükleri mali tablolarda olduğundan daha düşük görünmekte,
- Nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarlar karşılığı yapılacak ödemelerin, 320 Bütçe Emanetleri Hesabına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekirken, ödemelerin rastgele bir düzende yapılmasına neden olunmakta,
- Hak sahiplerinin alacakları karşılığı tutarların muhasebe sistemi içinde emanet olarak kayıt altına alınmamış olması nedeniyle belediyenin bu türden borç yükümlülüklerine ilişkin zaman aşımı sürelerinin tespiti mümkün olmamakta,
- Taşınır mal varlıklarını ilgilendiren harcamaların, muhasebe sistemi içinde ilgili yıl varlık hesaplarına kaydı sağlanamamakta, bu varlıklardan tüketim malzemelerinin giriş ve çıkış işlemleri ile gider olarak yok edilmeleri yılı faaliyeti ile ilişkilendirilememekte, amortisman tabii olan taşınırlar için ise amortisman sürelerinin başlangıcı ve amortisman ayrılma işlemleri gerçekçi yapılamamakta,
- Giderin, gerçekleştiği yılın bütçesi ile ilişkilendirilmemesi ve gerçekleşme yılından farklı bir yıl bütçesine mal edilmesi sonucu bütçe disiplini bozulmakta, tahmin edilen gelir ve gerçekleşecek nakit mevcuduna göre planlanan her bir yıla ilişkin bütçenin uygulaması gerçeklikten uzaklaşmakta,
- Belediyenin, kayıt altına alınmadığından tutarı ve ne zaman talep edileceği belirsiz borçları nedeniyle sağlıklı bir nakit planlaması yapılamamaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili Yönetmelikler gereği,

harcama sürecinin mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesi ve hak sahipleri tarafından düzenlenerek Belediyeye gönderilen faturaların zamanında ödeme emri belgesine bağlanarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Spor Kulübü ve Derneklere Bedelsiz Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazları, amacı dışında kullanılmamak şartıyla, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde belirtildiği üzere, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, ancak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belli bir amaca yönelik olarak tahsis edebilmeleri mümkündür. Belediyelerin, kamu kurum ve kuruluşları dışındaki özel veya tüzel kişiliklere taşınmaz tahsis edebilmelerine ilişkin tek istisna ise 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir.

Kanun'un 15 ve 75'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin mülkiyetinde olan taşınmazların, 75'inci maddenin (c) bendinde belirtilen ortak hizmet projeleri kapsamında değil, yalnızca 15'inci maddede belirtilen projeler için tahsisi öngörülmüştür. Yine 15'inci madde hükmüne göre söz konusu projeler için taşınmaz tahsis edilirken, belediye meclisi kararı alınmalı ve tahsisin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile gerçekleşmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip spor kulüpleri ile derneklere, ortak proje kapsamında dahi olsa, bedelsiz ve süresiz olarak taşınmaz tahsis edilmesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararı'na aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 11: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin

yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (s), (ş) ve (z) bentlerinde; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmî Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle, geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki alanı içinde kalan yerlerde kurulan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerecin belediye taşınmazları üzerinden geçirilmesi ile ilgili geçiş hakkı ücretlerine ilişkin olarak Belediye tarafından herhangi bir ücret tarifesi belirlenmediği ve geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsiline dair herhangi bir çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2022 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 12: Kiracılardan Tellaliye Harcı ve Diğer Hizmet Gelirleri Adı Altında Bedeller Tahsil Edilmesi

Belediyece, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale edilerek kiraya verilen taşınmazların kiracılarından mevzuatta yeri olmayan tellaliye harcı ve diğer hizmet gelirleri adı altında bedeller tahsil edildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale edilerek taşınmaz kiralınması durumunda üzerine ihale kalan kiracıdan, 2886 sayılı Kanun'un "Kesin teminat" başlıklı 54'üncü maddesine göre % 6 oranında kesin teminat alınacağı ve 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun ilgili maddelerine göre ihale kararı için ve yapılan sözleşmeler için Damga Vergisi kesileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak "karşılıklı" ve "belirli bir hizmet bedeli" olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

Belediye gelirleri açısından harçlar önemli bir yer teşkil etmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda, belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun'un "İkinci Kısım" tamamen harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesinde belediyelerin, bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen

harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi, Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için kanunla öngörülen gelirler dışında ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale edilmek suretiyle kiraya verilen taşınmazların, ihale üzerinde kalan kiracılarından, sözleşme aşamasında tellaliye harcı ve diğer hizmet gelirleri adı altında bedeller talep ve tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması, ilgililer açısından kanuni dayanağı olmayan bir mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla, taşınmaz kiralamalarında kesin teminat ve damga vergisi dışında başka ücretler tahsil edilmesi Anayasa, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 13: Hafriyat ve İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılamaması

Belediye tarafından hafriyat toprağı ve moloz döküm sahalarının belirlenmediği, bu hususlara ilişkin yönetim ve denetim yükümlülüklerinin yerine getirilmediği ve bu kapsamda hafriyat döküm bedellerinin tahsiline ilişkin takip çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "(...) hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; (...) belirlemek (...); bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak" hükmüne yer verilmiştir.

18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde ise: "İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri;

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici

biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldurtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle,

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemekle,

(...)

yükümlüdürler.”hükmü yer almaktadır.

Bahsedilen mevzuat hükümleri gereğince Belediyeler, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde döküm sahalarını belirlemek, hafriyatın geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamak ve bu işlerle ilgili tüm denetimleri yapmakla sorumludurlar.

Yapılan incelemede, Belediyece belirlenmiş hali hazırda bir hafriyat toprağı ve moloz döküm sahasının bulunmadığı, hafriyat toprağı ve inşaat yıkıntı atıklarını toplama ve taşıma hizmeti verecek firmaların ve nakliye bedellerinin belirlenmediğı, söz konusu faaliyetlere ilişkin ilçe genelinde denetim ve tespit faaliyetlerini yürütecek personelin görevlendirilmediğı, hafriyat döküm bedellerinin ise yapı ruhsatı harcı verilmesi aşamasında tahmini olarak belirlenen hafriyat miktarı üzerinden hesap edilerek tahsil edildiğı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından döküm sahalarının belirlenmesi yetkisinin kullanılmaması, hafriyat toprakları ile inşaat yıkıntı atıklarının taşınmasına ilişkin takibin yapılmaması sonucunda atık yönetim ve kontrolünün sağlanamamasına sebebiyet verilmekte ayrıca bu atıkların bertarafı için idare tarafından yapılacak giderler karşılığı olmak üzere belirlenecek döküm bedellerinin tam olarak alınamamasına dolayısıyla da belediye gelirlerinin olumsuz etkilenmesine neden

olunmaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla; hafriyat ve inşaat atıklarının yönetimine ilişkin bahsi geçen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 14: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

Belediyenin sorumluluğunda bulunan muhtelif yerlerin elektrik aboneliklerinin “aydınlatma abone grubu” olarak belirlenmesi gerekirken “ticarethane grubu” olarak belirlendiği ve genel aydınlatma kapsamında kurulması gereken tesislerin işletme yükümlülüğünün elektrik dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın ikinci bölümünde abone grupları sayılmış, resmi daireler, 3 ilâ 6'ncı maddelerde sayılan gruplar içinde yer almadığından, 7'nci maddede bu Usul ve Esaslarda tanımlanan diğer ana ve alt abone grupları kapsamına girmeyen diğer tüm tüketiciler ile birlikte “Ticarethane abone grubu” dahilinde değerlendirilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise;“(1) Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

a) 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği gereğince enerji giderleri genel aydınlatma kapsamında ödenen aydınlatmalar, bu alt abone grubu kapsamındadır. Bu alt abone grubu kapsamındaki enerji ilgili dağıtım şirketi tarafından temin edilir ve tahakkuk ile tahsilat işlemleri Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında gerçekleştirilir.

b) Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayollarının aydınlatılması, güvenlik amacıyla yapılan sınır aydınlatmaları, toplumun ibadetine açılmış ve ücretsiz girilen ibadethanelere ilişkin aydınlatmalar ve halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinden aydınlatmaları 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında ödenmeyenlerin aydınlatmaları bu alt abone grubuna dahildir. Bu alt abone grubu

kapsamındaki tüketiciler enerjiyi düzenlenen tarife üzerinden ilgili görevli tedarik şirketinden temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler.” denilmek suretiyle “Aydınlatma abone grubu” açıklanmıştır.

Bu maddede geçen 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında; kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği hükme bağlanmıştır. Aynı fıkranın devamında ise; ticari, reklam, ilan ve benzeri amaçlı panoların aydınlatmaları ile süs aydınlatmalar için harcanan enerjinin genel aydınlatma kapsamında değerlendirilmeyeceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik’in 5’inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise; “(3) *Toplu Konut İdaresinin, küçük sanayi sitelerinin, dağıtım lisansı bulunmayan OSB’lerin anahtar teslimi yaptırdığı genel aydınlatma tesisleri ile Karayollarının ve Belediyelerin anahtar teslimi yaptırdığı alt-üst geçit ve köprülü kavşak işlerine ilişkin aydınlatma tesisleri bağlantı anlaşması yapıldıktan sonra mülkiyeti TEDAŞ’a ait olmak üzere ilgili dağıtım şirketine protokol ile iz bedel üzerinden devredilir.*

(4) *Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İlgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebilirler.”*

denilmek suretiyle genel aydınlatma kapsamında bulunan yerlerin dağıtım şirketlerine devri hususu açıklanmıştır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Elektrik Piyasası Kurul kararları ile belirlenen “Elektrik Faturalarına Esas Tarife Tabloları”nda ise aydınlatma abone grubu için belirlenen ücret tarifeleri ticarethaneler için belirlenen ücret tarifelerine kıyasla daha düşüktür. Diğer taraftan Genel Aydınlatma Yönetmeliği’nin “Genel aydınlatma tasarımı” başlıklı 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasında “*Genel aydınlatma kapsamındaki halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri ile yürüyüş yolu gibi yerlerdeki mevcut*

aydınlatma tesisleri ve yeni yapılacak tesislerde, aydınlatma düzeyleri en geç saat 02:00'den sonra yüzde elli oranında düşürülür.” hükmü ile bu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için tasarruf uygulamaları geliştirilmiştir.

Yine Yönetmelik'in “Bağlantı yükümlülüğü” başlıklı 8'inci maddesinin; “(1) Bu Yönetmelik kapsamında yeni yerlerin aydınlatılması için sorumlu kişilerce, 6 ncı madde hükümleri dikkate alınarak hazırlanan ve onaylanan projelere göre müstakil bağlantı noktası tesis edilir ve ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşu ile dağıtım şirketi arasında bağlantı anlaşması yapılır. Tarafların bağlantı anlaşmasını imzalamaktan imtina etmesi durumunda konu aydınlatma komisyonu tarafından çözülür.

(2) Dağıtım şirketi ile ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşunun bağlantı anlaşması yapmaması durumunda yeni inşa edilen aydınlatma tesisinin kabulü yapılmaz ve enerji verilmez.

(3) Genel aydınlatma tesisinin bağlantı noktasından, genel aydınlatma amacı dışında enerji verilemez. Ancak, teknik nedenlerle müstakil bağlantı noktası tesis edilemeyen ve genel aydınlatma hat veya tesislerinden beslenen ışıklı reklam veya ilan panosu ve benzerlerine ait aydınlatma giderleri genel aydınlatmaya ilişkin tahakkuk hesaplarına dâhil edilmez.”

hükümleri ile Yönetmelik kapsamındaki yerlerde genel aydınlatma aboneliğinin oluşturulmasında idarelerin sorumlulukları ve dağıtım şirketleri ile yapılacak anlaşmalar üzerine düzenleme yapılmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinin sekizinci fıkrasının “Dağıtım şirketleri, sorumluluğu kapsamındaki genel aydınlatma ve ölçme sistemlerinin belirlenmiş standartlara uygunluğunu kontrol eder. Gerekli ölçme sistemlerinin tesis edilmesinden ve doğru ölçüm yapmasından dağıtım şirketi sorumludur.” hükmü ile, 7'nci maddesinin birinci fıkrasının “Genel aydınlatma tesislerinin tasarımı ve projelendirilmesi, yapım ve montajı, test ve kontrolü, kabulü, işletmeye alınması ve işletilmesi, bakım ve onarımı, tesislerde asgari emniyetin sağlanması ve kullanılacak malzemeler ile ilgili olarak TEDAŞ şartname, tip proje, usul ve esas ve bunun gibi düzenlemelerine uyulması gereklidir.” hükmü ise dağıtım şirketlerine genel aydınlatma tesislerinin belli kalite standartlarına uygun olarak işletilmesi ve bakım onarımının dağıtım şirketi tarafından yerine getirilmesi sorumluluğu yüklemektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin sorumluluğunda bulunan aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilen muhtelif cadde, sokak, park, köprü ve yürüyüş yollarındaki genel aydınlatma

kapsamında bulunması gereken elektrik aboneliklerinin ticarethane abone grubunda yer aldığı; genel aydınlatma kapsamındaki yerlerde yer alan aydınlatma sistem ve tesislerinin ise Yönetmelikle öngörülen şekilde kurulumu ile bakım ve onarımlarının yapılarak dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı; tüm bu nedenlerle söz konusu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için Belediyeye ek malî avantajlar sağlanabileceken, bu imkândan mahrum kaldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Aydınlatma Abone Grubunda Yer Alabilecekken Ticarethane Abone Grubu Üzerinden Tarifelendirilen Yerler

S.No	Abone No	Ünitesi	Abone Grubu
1	4002434501	Büyükcami Aydınlatma	Ticarethane
2	4002355626	Camikebir Mah. Avara Sok No: Ay /1	Ticarethane
3	400235567	Erenlik Parkı	Ticarethane
4	4002434509	Zincirlikuyu Mah. Stadyum Cad. Şehitlik Yolu Aydınlatma	Ticarethane
5	4002658818	Camlıcı Mah. Adnan Mend. Bulv. Yedaş Altı Aydınlatma	Aydınlatma
6	4002658837	Kazım Karabekir Cad. Köprü Üstü Aydınlatma	Aydınlatma
7	4002879352	Zincirlikuyu Mah. Savaş sok. No:3 Çevre Aydınlatma 2 (Kasaplar Çrş.)	Aydınlatma
8	4002895256	Karacaören Park Aydınlatma	Aydınlatma
9	4002895265	Karacaören Park Aydınlatma	Aydınlatma
10	4002091088	Esentepe Mah. Fuzuli Cad. Park Aydınlatma	Aydınlatma
11	4002899031	Yıldız Mah. Seher Sok. Çamlık Cami Park Aydınlatma	Aydınlatma
12	4002355851	Esentepe Mah. Motif Sok. Park Aydınlatma	Ticarethane
13	4001973247	Nuri Bey Parkı Aydınlatma	Aydınlatma

Belediyenin genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken yerlerde aydınlatma abone grubunda değil de ticarethane abone grubunda yer alması, söz konusu yerlerde yer alan ve aynı elektrik abone grubundan enerji alan büfe ve benzeri ticari alanlar ile havuz aydınlatması, projektör bağlantısı, süs aydınlatması gibi kullanımların, genel aydınlatma kapsamındaki yerlerin sayaçlarından ayrılmamasından kaynaklanmaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Belediyenin ilgili birimleri tarafından gerekli teknik ve altyapı çalışmaları ile projelendirme işlemleri yapılarak, devre engel teşkil eden elektrik kullanım yerlerine ayrı abonelik tesis edilmesi ve genel aydınlatma kapsamında değerlendirilen yerlerdeki tesislerin elektrik dağıtım şirketlerine devrinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 15: Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesine İlişkin Herhangi Bir Faaliyetin Bulunmaması

Belediye tarafından yetkisi ve imtiyazı dahilinde olan ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması işlerine ilişkin sorumluluğun yerine getirilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin ilk fıkrasının (g) bendinde; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetler belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Diğer yandan gelir getirici işlemler yönüyle yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin satım, hizmet, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

11.08.1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup bu yönetmelikte ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması ve geri kazanımına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Anılan yönetmeliğe göre; ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, geri kazanımlarını sağlamak, bu iş için toplama-ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak belediyelerin sorumluluğundadır. Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından çevre lisansı almış firmalara 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapmak suretiyle yaptırmak durumundadırlar.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetleri yapmak görevi belediyelerin yetki ve imtiyazları dahilinde sorumluluğudur. Dolayısıyla söz konusu imtiyaz hakkını kullanmak ya da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla devretmek suretiyle belediyelerin çevreye karşı sorumluluğunu yerine getirmesi yasal gerekliliktir. Bu faaliyetlerin her iki şekilde gerçekleştirilmesi suretiyle de belediyeye gelir sağlanması mümkündür.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ambalaj atıklarının toplanması, taşınması ve ayrıştırılması işlerine ilişkin herhangi bir faaliyetin yürütülmediği, Belediyece yerine getirilemeyen söz konusu bu faaliyetlere ilişkin imtiyaz hakkının da 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre lisans sahibi firmalara ihale yoluyla devredilmediği, açıklanan nedenlerle Belediyenin önemli bir gelirden mahrum kaldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta söz konusu bulguyu kabul etmiştir.

Bu itibarla, Belediye tarafından ambalaj atıklarının yönetiminin sağlanmasına ilişkin

gerekli iř ve işlemlerin yerine getirilmemesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2872 sayılı evre Kanunu ve Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'ne aykırılık teşkil etmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmaz İşgallerinin Tespitine İlişkin Kontrollerin Yapılmaması ve Maktu Ecrimisil Bedeli Belirlenmesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde (Bulgu 5) yer almaktadır.
Kiracılardan Tellaliye Harcı ve Diğer Hizmet Gelirleri Adı Altında Bedeller Tahsil Edilmesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde (Bulgu 12) yer almaktadır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhalesiz Olarak Uzatılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde (Bulgu 4) olarak yer almaktadır.
Spor Kulübü ve Derneklere Bedelsiz Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu6 olarak yer almaktadır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu1 olarak yer almaktadır.
Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu14

			olarak yer almaktadır.
Gecekondu Fonu İçin Banka Hesabı Açılmaması ve Gecekondu Fonu Kapsamında Gelen Nakdin Tahsis Amacı Dışında Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu2 olarak yer almaktadır.
Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesine İlişkin Herhangi Bir Faaliyetin Bulunmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu15 olarak yer almaktadır.
Hafriyat ve İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Kontrolü ile Buna Bağlı Gelir Takibinin Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu13 olarak yer almaktadır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu11 olarak yer almaktadır.
Toplu Ulaşım Hatlarına İlişkin İşletme Hakkının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu7 olarak yer almaktadır.
İlçe Sınırları İçinde Faaliyette Bulunan Bazı İşyerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Tesis Ettirilmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu3 olarak yer almaktadır.
Hak Sahipleri Tarafından Düzenlenen Faturaların İlgili Bütçe Yılında Ödenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu9 olarak yer almaktadır.
Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünde Bulgu8 olarak yer almaktadır.

Hurdaya Ayrılan Taşınırların İlgili Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde Bulgu2 olarak yer almaktadır.
---	------	-------------------------	---